

城市规划管理过程中控规的困境及优化策略分析

叶晓平¹ 沈伟琦²

1. 海宁市临杭新区建设投资有限公司; 2. 海宁市自然资源和规划局

摘要: 本文分析城市规划管理过程中控规的困境及优化策略。具体探讨中结合日常工作经验, 先对控制的内涵进行简要说明, 指出其重要性; 然后, 分析城市规划管理过程中控规的困境; 并以此分析为基础, 提出几点较有针对性的优化策略。

关键词: 城市规划; 管理过程; 控规; 困境; 优化策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2020.11.026

自颁布《城乡规划法》以来, 控制性具体规划受到了广泛关注与实践, 随着全方位控规的实施, 城市规划管理过程中控规的困境也逐渐显现, 其中包括控规的缺点与冲突。在新时期总体经济体系框架之下, 通过扩大市场化改革, 市场机制在资源优化配置中的基础性作用也日益突显, 因此, 为了展示规划的公正性与合理性, 需要对控规单元、不易控制的部分做进一步的强化, 由此推进城市规划管理过程中的控规实践。

一、控规概述

(一) 概念

控规是控制性详细规划的简称, 英文全称为regulatory play, 直译为监管计划。从其应用内容看, 重点在于对城市规划、城市发展进行深化管理, 其中包括了环境容量控制、用地控制、城市设计引导、建筑建控、市政施工工程配套服务等方面的监管与管理。

(二) 重要性

首先, 现代城市的发展与科学管理技术密切关联, 缺少了管理路径的保障, 顶尖的技术路径也无法使城市发展到一个“诗意栖居”的境界。其次, 城市规划管理过程中, 控规手段的实施是促进其管理向科学化、合理化、有效化方面完善, 可以提升城市综合指标。第三, 控规手段在城市管理过程中具有一定的宏观性与控规范畴限定下的针对性, 所以, 它能够以与时俱进的思路, 在思路的基础上突破僵化型管理思维, 为城市发展寻找到适宜的出路, 并且在时代精神的关联中使城市生活获得整体上的提升。

二、城市规划管理过程中控规的困境分析

(一) 现状调研方面的困境

控规工作开展前期旨在对现状调研, 并以调研结果为参考依据, 限定控规范畴, 实施控规方案。但是, 部分城市规划管理中存在设计经费、规划管理时间方面的紧迫性, 对现状的调研往往存在大概调研、草草调研的现象, 对于调查阶段的形式化处理, 命名产权地块的调研落实存在疏漏, 极易造成控规实施后的效果不佳, 尤其是现状调研的不精准性与细致性, 极易造成城市规划管理混乱、阻碍控规理念及其方案的进一步推进。

(二) 市场变化方面的困境

总体经济体系框架之下, 扩大了市场机制在基础资源配置中的作用, 但是, 在其实施中, 需要一个渐进的过程, 恰恰在此实施过程中, 市场的不确定因素十分明显, 如原料价格的涨跌变化、股市的波动性变化、消费者市场购买力水平下降等不确定因素, 使市场的不确定性对城市规划管理预期造成了一定的影响。同时, 控规实施过程中, 块地的经济指标具有非固定性, 实践中依然会因此而产生一些冲突。

(三) 经济指标方面的困境

从控规中块地的主要经济指标看, 建筑密度、建筑高度、容积率等因素对于控规指标具有一定的影响, 尤其是在现在的发展阶段, 人地矛盾、粮食安全与基于土地的发展矛盾均有所体现, 所以, 在经济指标方面合理性、合格性也需要做进一步

的分析, 尤其是对于忽略经济指标的现象, 弱化了城市规范管理过程中控规实践效果、减慢了城市发展进程, 不利于整体城市经济指标向综合指标完善。

三、城市规划管理过程中控规的优化策略

(一) 完善规划体系

首先, 需要根据城市规划管理过程中控规应用的实际情况, 完善规划体系。一方面, 应该根据各地的实际情况, 进行全面调研, 将地块相关证书的调研与实地走访调配结合起来, 以事实上的地产权登记, 然后划分类型; 运用现在的信息管理系统, 完善地块档案信息。另一方面, 需要以全体利益为基础, 调控不同的利益, 各地的发展情况不同、规划管理过程的差异化程度较大, 因此, 在完善规划体系时, 务必要以各地地价级差、基础设施、建筑现状、交通运力等为基础, 均衡各方利益, 然后从维护公众利益的角度, 合理的推进控规方案的制定与控规理念的运用。

(二) 增强市场机制

市场机制既有风险存在, 也有竞争性的比较优势, 可以更好的发挥出资源优化配置效用。因此, 应该在市场机制的牵引下, 以各地数据管理部门采集的数据为基础, 做进一步的数据分析, 把握市场需求, 使刚性需求与弹性需求之间有一个较好的控规处理, 比如, 某区域总量未明显超标时, 少量的地块技术指标修整也可以继续推进; 再如, 地方公共服务设施与公共空间中的设施, 在其范围与性质不发生变化的条件下, 其位置调整应该不受影响等。总之, 市场作用的扩增旨在促进城市规划管理过程中对于社会民众意愿的权衡, 因此, 控规理念的落实需要考虑到社会化的民众需求在市场机制下的反映, 并使城市规划管理过程更加符合公众意愿。

(三) 掌控经济指标

掌控制经济指标的核心在于提升对经济指标分析比重。如一些少数控制单元范围内, 应该通过经济指标的综合化处理, 使经济收支方面有一个均衡; 再如, 区位条件、人口流动变化及其发展状况也需要进行基础性分析, 从而对容积率等经济指标进行有效检验。另一方面, 政府部门需要在城市规划管理中, 对于控规的全面性加以发挥, 使投资者、管理者、民众之间有一个共性的公共利益作为基础, 同时, 在经济指标的综合化处理方案中, 使各方的利益有一个均衡, 如将民众参与、政府职能、资本牵引与产权用地进行综合考虑等, 不仅可以调动全社会的积极性, 也可以使经济指标获得较好的运用。

四、结束语

新时期的城市规划管理过程中, 城市规划管理科学的发展与对城乡规划经验的归纳总结以及提炼吸收, 需要转换思路, 通过控规对编制方法、经济分析方面相对细致的内容做进一步要素分析。在改进过程中, 应制定多个方案, 通过筛选方法, 选用一些针对性强、能够促进其效用生产效率、扩增规划管理效益的方案。结合以上分析建议将调研、市场、经济指标与控规结合起来, 立足全体利益调控不同利益, 把握刚性与弹性方面的控规范畴, 提升经济分析比重等。

参考文献

- [1] 何佩生. 试析城市规划管理对城市规划设计的影响[J]. 建筑与装饰, 2020, 11(24):134.
- [2] 文芳英. 城市混合土地的利用趋势与其规划控制管理分析[J]. 价值工程, 2020, 39(16):48-49.
- [3] 李明秋. 全球化背景下城市规划管理中存在的问题与思考[J]. 建筑与装饰, 2020, 21(23):126.